



SUSEL ANA MARIA PAREDES PIQUÉ

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



Proyecto de Ley N° _____

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **SUSEL ANA MARIA PAREDES PIQUÉ**, en pleno ejercicio del derecho a iniciativa legislativa que les confiere el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y con lo dispuesto en los artículos 67° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente iniciativa legislativa:

El congreso de la República

Ha dado la ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO

Artículo 1. Objetivos y finalidad

La presente Ley tiene como objetivo establecer medidas a fin de garantizar la cobertura adecuada, continuidad y calidad del servicio de transporte público en Lima y Callao, con el fin de evitar consecuencias negativas, como el desabastecimiento del servicio de transportes público urbano e informalidad, y las que se podrían producir como resultado de las afectaciones producidas por la pandemia Covid-19.

Artículo 2. Modificación de los incisos a), g) y ñ) del artículo 6 de la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

Modifíquese los incisos a), e), g) y ñ) del artículo 6 de la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), el mismo que queda redactado con el siguiente texto:

"Artículo 6. Funciones de la ATU

La ATU dentro del ámbito de su competencia, ejerce las siguientes funciones:



a. Aprobar normas que regulen: la gestión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio; las condiciones de acceso y operación que deben cumplir los operadores, conductores y vehículos destinados a estos servicios, así como de los servicios complementarios a estos; y el funcionamiento y operatividad de los registros administrativos en que se inscriben los operadores, conductores y vehículos destinados a estos servicios; **así como tipificar infracciones y sanciones administrativas en el ámbito de su competencia, aprobar su régimen de beneficios y ejecutoriedad, los cuales serán los establecidos en su marco normativo, sin perjuicio de la aplicación supletoria del régimen general.**

(...)

e. Aprobar las normas que regulen el Sistema Integrado de Transporte en Lima y Callao, así como las especificaciones técnicas, de operatividad y de funcionamiento de Sistema de Recaudo Único, **así como la tipificación de infracciones y sanciones administrativas, el régimen de beneficios y ejecutoriedad en lo que respecta a los usuarios del Sistema de Recaudo.**

(...)

g. **Otorgar autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte regular de personas** y para la prestación de los servicios de transporte especial.

(...)

ñ. **Ejercer la potestad sancionadora respecto a los operadores y conductores de los servicios de transporte terrestre de personas, así como de los operadores y usuarios del Sistema de Recaudo Único, en el marco de la normatividad sobre la materia; así como ejecutar las sanciones que se impongan con arreglo a lo establecido en el marco normativo sobre la materia.**

t. **Fijar las tarifas de los servicios públicos de transporte bajo su competencia, tanto para concesiones como autorizaciones.** Asimismo, establecer un régimen de tarifa integrada que cautele la seguridad y calidad en la prestación de los servicios, así como los derechos del usuario, para los servicios de transporte terrestre de personas.

Artículo 3. Incorporación de la Décimo Séptima y Décimo Octava Disposición Complementaria Final a la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

Incorpórese la Décimo Séptima y Décimo Octava Disposición Complementaria Final a la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), en los siguientes términos:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

Décimo Séptima. Títulos habilitantes sujetos a modo, término o condición

Los títulos habilitantes que emite la ATU para la prestación de los servicios públicos de transporte terrestre de personas en el Territorio, están sujetos a la condición, término o modo que esta determine, en el marco de implementación del Sistema Integrado de Transporte para Lima y Callao.

Décimo Octava. Estándares para la Prestación del Servicio Público de Transporte Urbano para Lima y Callao

De conformidad a su ley de creación, la ATU determina las exigencias y/o condiciones que considere convenientes para la prestación de los servicios públicos de transporte a su cargo, contando con la debida sustentación técnica y legal para dicho fin, en el marco de implementación del Sistema Integrado de Transporte para Lima y Callao.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única. - Régimen excepcional para la implementación del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao

Durante la fase de implementación gradual del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, se encuentra facultada para otorgar y/o renovar autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre regular de personas en las provincias de Lima y Callao, previo cumplimiento de las condiciones y requisitos que se establezcan en el Reglamento que deberá ser emitido en el plazo máximo de noventa (90) días hábiles contados al día siguiente de la publicación de la presente norma.

El presente régimen excepcional tiene una vigencia de cinco años (5), contados a partir de la vigencia del reglamento de la presente ley. El otorgamiento y/o renovación de las autorizaciones de los servicios de transporte regular de personas, será por el plazo de cinco años (5).

La inobservancia de lo dispuesto en el referido Reglamento por los operadores conlleva a la pérdida automática de la autorización. Dicha competencia es ejercida garantizando la seguridad jurídica a fin de asegurar la continuidad del servicio en condiciones de asequibilidad, seguridad y salubridad para la población, así como la sostenibilidad de los operadores de transporte.

Firmado Digitalmente
SUSEL ANA MARIA PAREDES PIQUÉ
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
PABLO MEDINA Flor Aidee
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/05/2022 18:25:07-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/05/2022 16:06:11-0500



Firmado digitalmente por:
MALAGA TRILLO George
Edward FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/05/2022 16:18:12-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **mayo** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 2016/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

**1.-DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA
GESTIÓN DEL ESTADO**

2.-TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 30900

• ANTECEDENTES

1.1. TRASCENDENCIA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE Y NECESIDAD DE GARANTIZAR LA CONTINUIDAD EN SU EFECTIVA PRESTACIÓN

La actividad económica de transporte en el Perú se ha visto sometida a un cambio de modelo significativo en las últimas décadas, pasando de ser una actividad sujeta a la titularidad y prestación estatal a ser una actividad efectuada por particulares.

En particular, este proceso se caracterizó por un proceso de liberalización en el mercado de transporte debido a las reformas políticas implementadas en la década de los noventa, un proceso que marcó un viraje de un rol prestador a un rol regulador del Estado en materia de transporte, conforme a las etapas que se resumen a continuación:

- El transporte automotor de pasajeros de carga como servicio público, y su prestación como función estatal, conforme lo indicado en el Decreto Legislativo N° 329, "Decreto Legislativo y de Promoción del Servicio Público de Transporte Terrestre" (actualmente derogado)
- Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo N° 640, se establecieron disposiciones que materializan mecanismos de control, permisos y operación del servicio público de transporte terrestre interprovincial de pasajeros; asimismo, se derogó el Decreto Legislativo N° 329 así como la declaración de la libertad de rutas o permisos de operación del servicio público de transporte terrestre interprovincial de pasajeros; y dispuso la eliminación de toda restricción y obstáculo administrativo y legal que impida el libre acceso de nuevos concesionarios en dicho servicio.
- Libre competencia en las tarifas de servicio público de transporte urbano e interurbano de pasajeros en todo el país, así como el libre acceso de la prestación del servicio de transporte urbano de pasajeros, previa obtención de los títulos habilitantes correspondientes, mediante el Decreto Legislativo N° 651.
- La consolidación del rol regulador del Estado, mediante la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, la LGTT), esta disposición legal estableció los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre a nivel nacional.

- La declaración del transporte terrestre de personas como servicio público, establecida en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao.

Al respecto, es preciso indicar que el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente 00034-2004-PI/TC, delimitó los alcances y enfatizó la relevancia del servicio de transporte, equiparándolo a un servicio público, pese a que, de acuerdo al referido pronunciamiento, dicha actividad económica reviste de un especial interés público, tal comose muestra a continuación:

«Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00034-2004-PI/TC

- *Ahora bien, para el Tribunal Constitucional, lo sustancial al evaluar la intervención del Estado en materia económica no es sólo identificar las causales habilitantes, sino también evaluar los grados de intensidad de esta intervención.*

De esta manera, es importante tomar en cuenta que existen una serie de elementos que en conjunto permiten caracterizar, en grandes rasgos, a un servicio como público y en atención a los cuales, resulta razonable su protección como bien constitucional de primer orden y actividades económicas de especial promoción para el desarrollo del país. Estos son:

- *Su naturaleza esencial para la comunidad.*
- *La necesaria continuidad de su prestación en el tiempo.*
- *Su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un estándar mínimo de calidad.*
- *La necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad.*
- *Resulta relevante tomar en cuenta que hoy en día, lo fundamental en materia de servicios públicos, no es necesariamente la titularidad estatal sino la obligación de garantizar la prestación del servicio, por tratarse de actividades económicas de especial relevancia para la satisfacción de necesidades públicas; y en ese sentido, deviene en indistinto si la gestión la tiene un privado o la ejerce el propio Estado.*
- *Por ello, aun cuando el Estado –en ejercicio de su libre configuración política, haya concedido u autorizado la gestión del servicio a los particulares, debido a objetivos de orden económico tales como lograr una mayor eficiencia en la prestación, ello no le resta capacidad de intervención, pues la garantía de disfrute efectivo de los servicios públicos es una obligación frente a la cual el Estado no puede verse ajeno; de ahí que aun subsista el deber estatal de garantizarlo, regularlo y vigilarlo, dada su naturaleza esencial y continua para toda la población.*
- *Conforme se señaló en los fundamentos 36 a 38, supra, la posición legislativa respecto a si el transporte urbano e interurbano es considerado en nuestro ordenamiento jurídico como un servicio público en sentido estricto, ha sido fluctuante. No obstante, aun cuando*

se le reste tal calificativo de manera expresa, ello no exime al Tribunal de reconocer que esta actividad económica reviste un especial interés público.

- *En ese sentido, se justifica un especial deber de protección estatal a los usuarios del servicio y, con ello, una reglamentación más estricta del mismo, supervisando que la prestación se otorgue en condiciones de adecuada calidad, seguridad, oportunidad y alcance a la mayoría de la población. Por tanto, una potencial intervención Estatal en este supuesto también es aceptada, quedando únicamente por resolver el grado de intensidad permitido.»*

Como ha señalado el Tribunal Constitucional, la especial relevancia del servicio de transporte justifica un deber de protección estatal a los usuarios del servicio, el cual se implementa en una reglamentación más estricta del servicio de transporte, con una supervisión de que la prestación del servicio de transporte se otorgue en condiciones de adecuada calidad, seguridad, oportunidad y alcance a la mayoría de la población; siendo esta una intervención válida del Estado, garantizando la continuidad en su efectiva prestación.

Lo señalado por el Tribunal Constitucional se condice con lo establecido en el artículo 17 de la LGTT, el cual ha reconocido la competencia de las Municipalidades Provinciales para emitir normas en su respectivo ámbito territorial, declarar áreas o vías saturadas por concepto de congestión vehicular y, de ser necesario, dar en concesión los servicios de transporte terrestre en las áreas saturadas.

En este sentido, la trascendencia de la regulación existente en el sector transporte, así como los intereses públicos protegidos supone la necesidad de verificar de manera constante que la prestación de servicios de transporte, así como aquellas actividades vinculadas al tránsito terrestre puedan contar con mecanismos de mejora continua y verificación constante de su cumplimiento.

En esa misma línea, según lo establecido en el artículo 1° de la Ley 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), el objetivo de la creación de la ATU es garantizar el funcionamiento de un sistema integrado de transporte de Lima y Callao, a fin de satisfacer las necesidades de traslado de manera eficiente, accesible, segura y de amplia cobertura, conforme lo detallado a continuación:

“Artículo 1. Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es garantizar el funcionamiento de un sistema integrado de transporte de Lima y Callao que permita satisfacer las necesidades de traslado de los pobladores de las provincias de Lima y Callao de manera eficiente, sostenible, accesible, segura, ambientalmente limpia y de amplia cobertura, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, sobre provincias conurbadas.”

- **LEGALIDAD Y JUSTIFICACIÓN**
- **Respecto de las competencias para establecer la tipificación de infracciones y sanciones**

Mediante la Ley N° 30900, se creó la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), como entidad competente para planificar, regular, gestionar, supervisar, fiscalizar y promover la eficiente operatividad del Sistema Integrado de Transporte (SIT) de Lima y Callao.

La citada ley estipuló una serie de competencias a la ATU en la búsqueda de un mejor servicio del transporte de personas en el ámbito de su jurisdicción, en lo que debe ser una de las transformaciones más importantes de un servicio público en el país que afecta a millones de personas. Una de estas atribuciones es la de poder ejercer la potestad sancionadora, sobre los operadores y conductores de los servicios de transporte terrestre de personas, así como de los operadores del Sistema de Recaudo Único, asimismo está facultada para ejecutar las sanciones que se impongan con arreglo a lo establecido en el inciso ñ) del artículo 6 de la Ley N° 30900.

Asimismo, conforme a lo establecido por el Reglamento de la Ley N° 30900, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2019-MTC, los servicios de transporte terrestre de personas, mediante el cual se desvuelve la potestad sancionadora, cubren las siguientes modalidades:

- Servicio de Transporte Regular
- Servicio de Transporte Especial
 - Servicio de Transporte Especial Turístico
 - Servicio de Transporte Especial Trabajadores
 - Servicio de Transporte Especial de Estudiantes
 - Servicio Especial de Transporte de Taxi

Es preciso indicar que, las prerrogativas sancionadoras son exclusivas de las entidades públicas, lo que implica que solo un representante autorizado de la propia institución es quien puede imponer sanciones a quien incumpla una norma. Por ello, es concordante con nuestro ordenamiento que la ATU ejerza esta potestad, siendo que se trata de una competencia consustancial para la búsqueda de un mejor SIT, mediante los necesarios correctivos que deben realizarse hacia los operadores y conductores de los servicios públicos que administran, para infraccionar conductas lesivas a las normas. Esto es parte del derecho administrativo sancionador.

La potestad sancionadora requiere de conductas infractoras. Esto es, necesita de marcos regulatorios que incorporen la tipificación de actos indebidos que son protegidos como bienes jurídicos preestablecidos, que deben preservarse y que están vinculados, en este caso, a una buena gestión de los servicios de transporte. En la actualidad la regulación de las conductas infractoras, busca cuidar el cumplimiento idóneo de las condiciones del transporte, como el sancionar el servicio de transporte por no contar con título habilitante, por incumplir las condiciones de operación, violar las normas sanitarias, obstruir intencionalmente las vías, no contar con los elementos de seguridad y emergencia, no tener licencia de conducir o que se encuentre retenida, suspendida, cancelada o que no corresponda a la clase y categoría requerida por la naturaleza de los servicios, entre otras.

Las infracciones sobre las que se ejerce la potestad sancionadora, están reguladas en la actualidad por el ya referido RENAT, pero se derivan en cuanto a los tipos de infracción y sanción, a lo establecido en la Ley N° 27181, que estipula en su artículo 26 las sanciones, medidas preventivas, medidas correctivas y medidas provisionales respecto de las infracciones a las normas de transporte y tránsito terrestre y de sus servicios complementarios.

En ese sentido, resulta necesario modificar la Ley N° 30900 con la finalidad de que la ATU tenga competencias para tipificar conductas infractoras, contribuyendo a un fortalecimiento institucional de la autoridad administrativa para la gestión en el transporte urbano y medidas complementarias que en ello converge.

- **Respecto de las medidas destinadas a garantizar la continuidad, optimización y la cobertura adecuada del servicio de transporte terrestre de personas**

La actividad económica de transporte en el Perú se ha visto sometida a un cambio de modelo significativo en las últimas décadas, pasando de ser una actividad sujeta a latitudinaria y prestación estatal a ser una actividad efectuada por particulares.

En particular, este proceso se caracterizó, en primer término, por un proceso de liberalización en el mercado de transporte debido a las reformas políticas implementadas en la década de los noventa, un proceso que marcó un viraje de un rol prestador a un rol regulador del Estado en materia de transporte, conforme a las etapas que se resumen a continuación:

- El transporte automotor de pasajeros de carga como servicio público y su prestación como función estatal, conforme lo indicado en el Decreto Legislativo N° 329, "Decreto Legislativo y de Promoción del Servicio Público de Transporte Terrestre" (actualmente derogado).
- Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo N° 640, se establecieron disposiciones que materializan mecanismos de control, permisos y operación del servicio público de transporte terrestre interprovincial de pasajeros; asimismo, se derogó el Decreto Legislativo N° 329, así como se dispuso la declaración de la libertad de rutas o permisos de operación del servicio público de transporte terrestre interprovincial de pasajeros; y dispuso la eliminación de toda restricción y obstáculo administrativo y legal que impida el libre acceso de nuevos concesionarios en dicho servicio.
- Libre competencia en las tarifas de servicio público de transporte urbano e interurbano de pasajeros en todo el país, así como el libre acceso de la prestación del servicio de transporte urbano de pasajeros, previa obtención de los títulos habilitantes correspondientes, mediante el Decreto Legislativo N° 651.
- La consolidación del rol regulador del Estado, mediante la LGTT, esta disposición legal estableció los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre a nivel nacional.
- La declaración del transporte terrestre de personas como servicio público, establecida en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (reafirmada en el literal e) del artículo 2 de la LGTT, lo cual, como será detallado posteriormente representa un cambio importante que

requiere de mecanismos que permitan una adecuada y efectiva adopción de modificaciones normativas conducentes a la implementación del SIT en el ámbito territorial de competencia de la ATU.

En efecto, lo dispuesto en la Ley N° 30900, impone a la ATU la obligación de adoptar los mecanismos conducentes para dar cumplimiento a lo dispuesto en la referida Ley, es decir la configuración del marco normativo de procedimientos, requisitos y condiciones aplicables al régimen de servicio público dispuesto en la Ley N° 30900, así como la implementación del SIT y de las políticas públicas sobre la materia dispuestas por el MTC.

Al respecto, es preciso indicar que el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente 00034-2004-PI/TC, delimitó los alcances y enfatizó la relevancia del servicio de transporte, equiparándolo a un servicio público, pese a que, de acuerdo al referido pronunciamiento, dicha actividad económica reviste de un especial interés público, tal como se muestra a continuación:

«SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXP. 00034-2004-PI/TC DEL 15.02.2005

- *Ahora bien, para el Tribunal Constitucional, lo sustancial al evaluar la intervención del Estado en materia económica no es sólo identificar las causas habilitantes, sino también evaluar los grados de intensidad de esta intervención.*

De esta manera, es importante tomar en cuenta que existen una serie de elementos que en conjunto permiten caracterizar, en grandes rasgos, a un servicio como público y en atención a los cuales, resulta razonable su protección como bien constitucional de primer orden y actividades económicas de especial promoción para el desarrollo del país. Estos son:

- *Su naturaleza esencial para la comunidad.*
- *La necesaria continuidad de su prestación en el tiempo.*
- *Su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un estándar mínimo de calidad.*
- *La necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad.*
- *Resulta relevante tomar en cuenta que hoy en día, lo fundamental en materia de servicios públicos, no es necesariamente la titularidad estatal sino la obligación de garantizar la prestación del servicio, por tratarse de actividades económicas de especial relevancia para la satisfacción de necesidades públicas; y en ese sentido, deviene en indistinto si la gestión la tiene un privado o la ejerce el propio Estado.*
- *Por ello, aun cuando el Estado –en ejercicio de su libre configuración política–, haya concedido u autorizado la gestión del servicio a los particulares, debido a objetivos de orden económico tales como lograr una mayor eficiencia en la prestación, ello no le resta capacidad de intervención, pues la garantía de disfrute efectivo de los servicios*

públicos es una obligación frente a la cual el Estado no puede verse ajeno; de ahí que aun subsista el deber estatal de garantizarlo, regularlo y vigilarlo, dada su naturaleza esencial y continua para toda la población.

- *Conforme se señaló en los fundamentos 36 a 38, supra, la posición legislativa respecto a si el transporte urbano e interurbano es considerado en nuestro ordenamiento jurídico como un servicio público en sentido estricto, ha sido fluctuante. No obstante, aun cuando se le reste tal calificativo de manera expresa, ello no exime al Tribunal de reconocer que esta actividad económica reviste un especial interés público.*
- *En ese sentido, se justifica un especial deber de protección estatal a los usuarios del servicio y, con ello, una reglamentación más estricta del mismo, supervisando que la prestación se otorgue en condiciones de adecuada calidad, seguridad, oportunidad y alcance a la mayoría de la población. Por tanto, una potencial intervención Estatal en este supuesto también es aceptada, quedando únicamente por resolver el grado de intensidad permitido.»*

Como ha señalado el Tribunal Constitucional, la especial relevancia del servicio de transporte justifica un deber de protección estatal a los usuarios del servicio, el cual se implementa en una reglamentación más estricta del servicio de transporte, con una supervisión de que la prestación del servicio de transporte se otorgue en condiciones de adecuada calidad, seguridad, oportunidad y alcance a la mayoría de la población; siendo esta una intervención válida del Estado, garantizando la continuidad en su efectiva prestación.

Lo señalado por el Tribunal Constitucional se condice con lo establecido en la Ley N° 30900, Ley que crea la ATU, el cual ha reconocido expresamente una nueva configuración para el otorgamiento de títulos habilitantes en materia de servicio de transporte terrestre de personas.

En efecto, de acuerdo a lo señalado en los literales f), g), h) e i) del artículo 6 de la Ley N° 30900, Ley de Creación de la ATU, este organismo técnico especializado puede otorgar concesiones, autorizaciones o habilitaciones, siendo el supuesto más importante, en el marco de la declaración de servicio público efectuada por la citada Ley, es la función de otorgamiento de concesiones para la prestación de los servicios de transporte terrestre urbano regular y masivo de personas.

Así, en consonancia con lo establecido en la Política Nacional de Transporte Urbano, por ejemplo, se ha identificado como un problema público limitaciones para el desplazamiento de personas en el sistema de transporte urbano actual, el cual obedece a una serie de causas directas e indirectas cuya ocurrencia sería predicable del territorio específico de competencia de la ATU, como serían, los siguientes:

- **Deficiencias del transporte urbano público:** En efecto, la existencia de una prestación deficiente del servicio responde a una serie de factores que generan o promueven su existencia, para el efecto, del presente documento, indicaremos algunas de ellas:

- Servicios de transporte no integrados: en el caso de Lima Metropolitana, tenemos un régimen de diversos agentes que coexisten entre sí, con una diversidad de títulos habilitantes y se mencionan a continuación:
 - Agentes que prestan el servicio en virtud de una autorización administrativa para prestar el servicio de transporte que fueron expedidas por la Gerencia de Transporte Urbano de la MML.
 - Agentes que pertenecen al Sistema de Corredores Segregados de Alta Capacidad – COSAC (en adelante, el Metropolitano).
 - Agentes que pertenecen al Sistema de Corredores Complementarios.
 - Agentes que pertenecen a la Red Básica del Metro de Lima – Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (en adelante, las Líneas 1 y 2 del Metro de Lima).
 - Agentes que prestan el servicio en virtud de una autorización administrativa para prestar el servicio de transporte que fueron expedidas por la Gerencia General de Transporte Urbano de la Municipalidad Provincial del Callao (en adelante, la MPC).

Por tal motivo, la situación descrita constituye una problemática que afecta y repercute en los usuarios de manera significativa. Por tal motivo, se requiere de medidas normativas habilitantes a la autoridad administrativa que reordene, sistematice y promueva la integración de estos servicios e implemente el SIT.

- Débil organización del servicio de transporte urbano formal: en este caso específico, las reglas particulares aplicables a las autorizaciones han sido insuficientes para el fortalecimiento de estos agentes, de modo que se requiere medidas normativas específicas que permitan el fortalecimiento de los operadores del servicio y la eliminación del modelo del comisionista afilador.
- Parque automotor de transporte urbano público inapropiado: las condiciones técnicas de los vehículos destinados a la prestación del servicio no son apropiadas en el contexto específico del ámbito territorial bajo competencia de la ATU, lo cual requiere de medidas específicas normativas que permitan la operación de estos servicios en vehículos que cumplan con criterios de accesibilidad, sostenibilidad.
- **Limitada capacidad de gestión del transporte urbano por los entes responsables:**
En este caso, se requiere el fortalecimiento institucional de la autoridad administrativa para la gestión en el transporte urbano.

Adicionalmente, como ha sido señalado en el presente documento, el artículo 5 del RNAT establece la clasificación del servicio de transporte terrestre por el ámbito territorial, sin embargo, no se ha precisado el ámbito territorial de aquellos servicios de transporte prestados en circunscripciones provinciales conurbadas que cuenten con un organismo responsable de la prestación integrada del servicio de transporte de personas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 73 de la LOM.

En este sentido, la trascendencia de la regulación existente en el sector transporte, en particular en el servicio de transporte terrestre de personas en el ámbito territorial de competencia de la ATU, así como los intereses públicos protegidos supone la necesidad de verificar de manera constante que la prestación de servicios de transporte pueda contar con mecanismos de mejora continua, adoptando medidas que, pese a ser distintas al RNAT, contribuyan al cumplimiento de los principios del transporte y las políticas del sector, en particular, la Política Nacional de Transporte Urbano, en función a criterios de sostenibilidad, accesibilidad en el transporte, movilidad.

Cabe indicar que, la presente propuesta normativa se condice con los dispositivos normativos que rigen a la ATU, así como la política pública sectorial sobre la materia expedida por el MTC, motivo por el cual se requiere evaluar determinadas medidas sobre el particular:

- **No establecer medida alguna:** Este supuesto ocasionaría que permanezca la problemática descrita en el acápite precedente, generando que no se brinde una solución a la misma, lo cual afectaría los intereses públicos en materia de transporte y la movilidad de los usuarios del ámbito territorial de competencia de la ATU, motivo por el cual se descarta esta alternativa.
- **Implementar modificaciones al régimen general:** Este supuesto implicaría brindar una solución en un régimen general para un supuesto específico circunscrito a Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, aspecto que podría diluir la adopción de una medida específica e idónea para la solución de la problemática particular descrita en el acápite precedente; cabe señalar que de acuerdo a la Encuesta de Recolección de Información Básica del Transporte Urbano en el área Metropolitana de Lima y la Provincia Constitucional del Callao efectuada por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), el número de viajes que se generan al día en la ciudad es de 22,3 millones; motivo por el cual la mayor cantidad de viajes se concentra en esta circunscripción, motivo por el cual se descarta esta medida regulatoria.
- **Reconocer un régimen especial para la ATU en calidad de organismo responsable de la prestación integrada del servicio de transporte terrestre de personas en el ámbito territorial de su competencia:** Este supuesto, permite en primer término, identificar una solución específica a una problemática específica identificada, habilitando a la autoridad competente, que en el marco de la Ley N° 30900, así como los principios y políticas públicas sectoriales expedidas por el MTC, en particular, la Política Nacional de Transporte Urbano y la Política de Subsidios, se puedan adoptar medidas conducentes a dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley N° 30900, a la implementación del SIT y a las políticas públicas sectoriales, como medidas orientadas a los siguientes fines:
 - Subsanan las deficiencias en la prestación del servicio de transporte: Lo cual comprende lo siguiente:

- Integración del transporte mediante el reordenamiento de los títulos habilitantes y la generación de un marco jurídico que promueva la integración de los modos de transporte en el ámbito territorial de competencia de la ATU, lo cual implique facultades para la entidad de establecer modalidades a los títulos habilitantes emitidos por la ATU, este aspecto permitirá a la autoridad a un mejor ordenamiento del transporte terrestre de personas en su circunscripción, así como refuerza legalmente la posibilidad de optimizar las condiciones en las cuales se presta el servicio.
- Fortalecimiento del servicio de transporte formal: mediante la generación de reglas que permitan fortalecer las condiciones de acceso al servicio, así como las condiciones de permanencia para su operación en beneficio del usuario.
- Parque automotor idóneo para la prestación del servicio: mediante la optimización de las condiciones técnicas para la operación, con base en criterios de sostenibilidad, accesibilidad en el transporte, movilidad
- Fortalecer a la ATU para la implementación de los siguientes instrumentos:
 - SIT en el territorio bajo su competencia.
 - Las disposiciones de la Ley N° 30900.
 - Las políticas públicas en materia de transporte expedidas por el MTC.

Por esta razón, precisar que de conformidad a su ley de creación, la ATU determina las exigencias y/o condiciones que considere convenientes para la prestación de los servicios públicos de transporte a su cargo, contando con la debida sustentación técnica y legal para dicho fin, en el marco de implementación del Sistema Integrado de Transporte para Lima y Callao, dadas las características propias y especiales de los servicios en su ámbito territorial, constituye una alternativa regulatoria idónea para ser adoptada.

Asimismo, esta incorporación tiene por objeto buscar mejoras, sustentadas técnicamente, a efectos de optimizar el servicio de transporte con condiciones de calidad y seguridad en el servicio. Como es bien sabido, el caso de la ATU, respondió a un fenómeno de conurbación y de administración integral de los servicios de transporte, sumado a ello las características particulares de las Provincias de Lima y Callao, hace que se tenga que establecer parámetros conforme a la realidad específica de dichas provincias, las cuales en muchas ocasiones no son congruentes con las condiciones nacionales.

A mayor abundamiento, esta medida permitirá que, en el marco de la naturaleza particular de esta autoridad administrativa, la ATU pueda emitir las disposiciones conducentes a la implementación de

este sistema con un enfoque intermodal, sin que exista una concepción restringida de regulación complementaria del transporte, dado que pueden existir supuestos de hecho que no hayan sido contemplados por el legislador sectorial o requieren de un tratamiento especial atendiendo su naturaleza particular, descrita en el presente documento.

El sustento de la precitada medida es reconocer el carácter particular de la ATU y su régimen jurídico destinado a la implementación del sistema integrado de transporte, la preeminencia de la aplicación de su ley de creación constituye un aspecto fundamental, el cual no enerva, en modo alguno, la aplicación de la LGTT, disposición legal base en materia de transporte terrestre.

- **Fijación de tarifas en un régimen de autorizaciones**

El Decreto Legislativo N° 757 mediante el cual Dictan Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada establece como objeto de la misma, garantizarla libre iniciativa y las inversiones privadas, efectuadas o por efectuarse, en todos los sectores de la actividad económica y en cualesquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la Constitución y las Leyes.

Asimismo, establece derechos, garantías y obligaciones que son de aplicación a todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que sean titulares de inversiones en el país. Sus normas son de observancia obligatoria por todos los organismos del Estado, ya sean del Gobierno Central, Gobiernos Regionales, o Locales, a todo nivel.

Del mismo modo establece en su artículo 4 lo siguiente:

*"La libre competencia implica que los precios en la economía resultan de la oferta y la demanda, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y las Leyes. **Los únicos precios que pueden fijarse administrativamente son las tarifas de los servicios públicos**, conforme a lo que se disponga expresamente por Ley del Congreso de la República."*

Precisamente, en relación a lo señalado, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley de ATU declara al servicio de transporte terrestre de personas en todos sus ámbitos y modalidades como servicio público.

Asimismo, el artículo 16 referido a la gradualidad de la integración del SIT establece en su numeral 2 lo siguiente: *"Sin perjuicio de la implementación gradual del SIT, los servicios de transporte terrestre de personas que actualmente se prestan en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, se consideran para todos los efectos como parte integrante del mismo."*

En este orden de ideas, dado que el servicio de transporte es un servicio público y que la implementación del SIT se da de manera gradual, es necesario precisar las competencias de ATU a fin de contar con la potestad tarifaria sobre todo el marco de títulos habilitantes que administra, sean concesiones o autorizaciones.

2.4. Propuesta normativa referida a la implementación de un régimen transitorio

Tomando en consideración la problemática descrita en los acápites precedentes, resulta de suma importancia establecer, de manera ordenada, respetando la *ratio legis* de la Ley N° 30900, un tránsito adecuado desde un régimen jurídico de autorizaciones hacia un régimen jurídico de concesiones, motivo por el cual se ha identificado la necesidad de establecer un régimen transitorio de naturaleza excepcional y temporal de permanencia de los agentes autorizados para la prestación del servicio público de transporte terrestre regular de personas.

El régimen descrito en el párrafo anterior, habilitaría a la ATU a renovar las autorizaciones previamente otorgadas, así como otorgar nuevas autorizaciones por un plazo de hasta cinco (05) años, o hasta que se cumpla una condición esencial para la implementación; vale decir, estas autorizaciones se encuentran supeditadas al ordenamiento del transporte terrestre regular de Lima y Callao.

- **Estándares para la prestación del servicio público de transporte en Lima y Callao.**
- **DISPOSICIONES COMPRENDIDAS EN EL PRESENTE PROYECTO DE LEY**
- Modificación de los incisos a), g) y ñ) del artículo 6 de la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

Por las razones expuestas, se proponen modificaciones al artículo 6 y las disposiciones complementarias finales de la Ley N° 30900, en los términos siguientes:

"Artículo 6. Funciones de la ATU

La ATU dentro del ámbito de su competencia, ejerce las siguientes funciones:

*a. Aprobar normas que regulen: la gestión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de personas que se prestan dentro del territorio; las condiciones de acceso y operación que deben cumplir los operadores, conductores y vehículos destinados a estos servicios, así como de los servicios complementarios a estos; y el funcionamiento y operatividad de los registros administrativos en que se inscriben los operadores, conductores y vehículos destinados a estos servicios; **así como tipificar infracciones y sanciones administrativas en el ámbito de su competencia, aprobar su régimen de beneficios y ejecutoriedad, los cuales serán los establecidos en su marco normativo, sin perjuicio de la aplicación supletoria del régimen general.***

(...)

*e. Aprobar las normas que regulen el Sistema Integrado de Transporte en Lima y Callao, así como las especificaciones técnicas, de operatividad y de funcionamiento de Sistema de Recaudo Único, **así como la tipificación de infracciones y***

sanciones administrativas, el régimen de beneficios y ejecutoriedad en lo que respecta a los usuarios del Sistema de Recaudo.

(...)

g. Otorgar autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte regular de personas y para la prestación de los servicios de transporte especial.

(...)

ñ. Ejercer la potestad sancionadora respecto a los operadores y conductores de los servicios de transporte terrestre de personas, así como de los operadores y usuarios del Sistema de Recaudo Único, en el marco de la normatividad sobre la materia; así como ejecutar las sanciones que se impongan con arreglo a lo establecido en el marco normativo sobre la materia.

t. Fijar las tarifas de los servicios públicos de transporte bajo su competencia, tanto para concesiones como autorizaciones. Asimismo, establecer un régimen de tarifa integrada que cautele la seguridad y calidad en la prestación de los servicios, así como los derechos del usuario, para los servicios de transporte terrestre de personas.

Artículo 3. Incorporación de la Décimo Séptima y Décimo Octava Disposición Complementaria Final a la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

Incorpórese la Décimo Séptima y Décimo Octava Disposición Complementaria Final a la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), en los siguientes términos:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

Décimo Séptima. Títulos habilitantes sujetos a modo, término o condición

Los títulos habilitantes que emite la ATU para la prestación de los servicios públicos de transporte terrestre de personas en el Territorio, están sujetos a la condición, término o modo que esta determine, en el marco de implementación del Sistema Integrado de Transporte para Lima y Callao.

Décimo Octava. Estándares para la Prestación del Servicio Público de Transporte Urbano para Lima y Callao

De conformidad a su ley de creación, la ATU determina las exigencias y/o condiciones que considere convenientes para la prestación de los servicios públicos de transporte a su cargo, contando con la debida sustentación técnica y legal para dicho fin, en el marco de implementación del Sistema Integrado de Transporte para Lima y Callao.

- **Implementación de medidas excepcionales destinadas a garantizar la continuidad y la cobertura adecuada del servicio de transporte terrestre de personas**

Finalmente, se ha considerado necesario la implementación de una disposición complementaria final que establezca un régimen excepcional de autorizaciones a favor de las personas naturales y/o

jurídicas para prestar el servicio de transporte terrestre regular de personas en las provincias de Lima y Callao, a fin de garantizar la continuidad de dicho servicio en condiciones de asequibilidad, seguridad y salubridad para la población.

Asimismo, es necesario considerar la incorporación de condiciones que mejoren en términos de calidad y seguridad la prestación del servicio.

En tal sentido se propone lo siguiente:

DISPOSICION COMPLEMENTARIAS TRANSITORIA

ÚNICA. - Régimen excepcional para la implementación del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao.

Durante la fase de implementación gradual del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, se encuentra facultada para otorgar y/o renovar autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre regular de personas en las provincias de Lima y Callao, previo cumplimiento de las condiciones y requisitos que se establezcan en el Reglamento que deberá ser emitido en el plazo máximo de noventa (90) días hábiles contados al día siguiente de la publicación de la presente norma.

La inobservancia de lo dispuesto en el referido Reglamento por los operadores conllevará a la pérdida automática de la autorización. Dicha competencia es ejercida garantizando la seguridad jurídica a fin de asegurar la continuidad del servicio en condiciones de asequibilidad, seguridad y salubridad para la población, así como la sostenibilidad de los operadores de transporte.

• EFECTOS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley se desarrolla en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y no se contrapone a ninguna norma constitucional, ni legal.

En tal sentido, no colisiona con el ordenamiento jurídico vigente y se encuentra enmarcado en la normatividad de la materia.

• ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley permite garantizar la operación y la eficacia en la fiscalización del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao; con el objeto de contar con un sistema de transporte intermodal, eficiente, accesible, sostenible y de calidad al servicio de la población de Lima y Callao.

Además, la aprobación del presente proyecto de ley no irrogará gastos adicionales al Estado, ya que su implementación se financia con cargo al presupuesto institucional del MTC y de la ATU, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público y conformea las disposiciones vigentes.

- **RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa se encuentra vinculada con la siguiente política de Estado:

Política del Estado N°24: AFIRMACIÓN DE UN ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE

Política del Estado N°34: ORDENAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL